

Blockade der Organisationsentwicklung im öffentlichen Sektor: der Botanische Garten in Berlin als Fallbeispiel

Reichel, Karin; Schramm, Florian; Schlese, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reichel, K., Schramm, F., & Schlese, M. (2007). Blockade der Organisationsentwicklung im öffentlichen Sektor: der Botanische Garten in Berlin als Fallbeispiel. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 30(1), 127-143. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-38889>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Blockade der Organisationsentwicklung im öffentlichen Sektor

Der Botanische Garten in Berlin als Fallbeispiel

Karin Reichel, Florian Schramm und Michael Schlese

1 Einleitung

Seit Jahren steht der öffentliche Sektor in Deutschland unter einem massiven Kostendruck (Eichhorn 2003, S. 335). Parallel hierzu werden unter dem Schlagwort *New Public Management* die klassischen bürokratischen Verfahren des Verwaltungshandelns zunehmend durch eine management- und ergebnisorientierte Steuerung ersetzt, die eine effektive und effiziente Erstellung öffentlicher Dienstleistungen zum Ziel hat (2003, S. 327). Da nach wie vor der Personalabbau als Sparmaßnahme vorherrscht (Budäus 2003, S. 333), ist für die Betroffenen vor allem die Frage relevant, wie diese Veränderungsprozesse unter Berücksichtigung von ökonomischen und sozialen Zielen erfolgreich gestaltet werden können. Dies scheint in vielen Fällen nicht zu gelingen. Deshalb werden den aktuellen Reformbestrebungen Nachhaltigkeitsdefizite attestiert (Hoon 2003, S. 3).

Als Gründe für die Reformdefizite werden in der aktuellen Diskussion die Struktur- und Funktionslogik des öffentlichen Sektors sowie das Reformkonzept selbst genannt (Hoon 2003, S. 4). Bogumil und Kißler (1998) kommen zu dem Schluss, dass ein wesentlicher Grund für häufig zu beobachtende Probleme in der allzu „rationalistischen“ Sicht von Veränderungsprozessen liegt. Das Konzept des Public Management stehe dem mikropolitischen Handeln der Akteure naiv gegenüber (Bogumil/Kißler 1998, S. 124). Brunner-Salten (2003) weist eindringlich auf diese „allgemeine Gefahrenstelle“ im Change Management des öffentlichen Sektors hin (Brunner-Salten 2003, S. 161). Mit den bisher vorherrschenden großzahligen Befragungen können wenig Aussagen zum Verlauf von Reformprozessen und seinen Einflussfaktoren gemacht werden (Hoon 2003, S. 5).

Da die organisationale Rückentwicklung im öffentlichen Sektor nicht in erster Linie mit einem Nachfragerückgang nach den „Produkten“ verbunden, sondern durch die Input-Geber bestimmt ist (Murray 1995, S. 1845), werden die Transformationsprozesse von den Betroffenen nicht als geplanter Wandel, sondern als krisenhaftes Geschehen wahrgenommen. Denn obwohl die ökonomische, politische und soziale Umwelt Organisationen beeinflusst, passen sich diese nicht einfach „mechanisch“ an Umweltveränderungen an. Ein interessanter Erklärungsansatz für die Varianz von Transformationsprozessen ist das Konzept der betrieblichen Rationalisierungsmuster, das vor allem an mikropolitische Ansätze anknüpft. Dabei werden Organisationen als Handlungs- und Entscheidungsfelder verstanden, die aufgrund ihrer Strukturen und Sozialbeziehungen und der daraus entstehenden Interaktionsprozesse spezifische betriebliche Rationalisierungsmuster hervorbringen (Becke 2002, S. 34 ff).

Unser Erfahrungsbericht will zum besseren Verständnis von Reorganisationsprozessen im öffentlichen Sektor beitragen und bezieht sich auf Erkenntnisse, die wir im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsprojekts „Beteiligungsorientierte Veränderung der Arbeitsorganisation und der betriebsinternen Kommunikation in drei Bereichen der Zentraleinrichtung Botanischer Garten Botanisches Museum (ZE BGBM) Berlin“ – das Teil eines größeren Reorganisationsprozesses war – gewinnen konnten (Schramm/Reichel 2006). Ausgelöst wurden diese Reorganisationsprozesse durch die Bestrebungen des Landes Berlin, seinen Landeshaushalt zu konsolidieren. In deren Folge kam es u. a. mit den Universitäten zu Vereinbarungen über eine Verringerung des Landeszuschusses. Die vereinbarten Absenkungen des Zuschusses wurden innerhalb der Universitäten an die einzelnen Einrichtungen (Fachbereiche, Zentraleinrichtungen, zentrale Verwaltung etc.) delegiert.

2 Der Botanische Garten in Berlin-Dahlem

Die ZE BGBM wurde vor einigen Jahren per Gesetz vom Land Berlin in die Freie Universität Berlin (FUB) eingegliedert und umfasst neben dem Botanischen Museum, den Herbarien und der Fachbibliothek sowie den Forschungsbereichen (z. B. Labore, Biodiversitätssinformatik) vor allem einen spezialisierten Garten (Freilandfläche und Gewächshäuser). Der mit 43 ha flächenmäßig größte universitäre botanische Garten in Deutschland ist in über 1.100 unterschiedliche Flächen unterteilt, denen jeweils definierte Sammlungen mit ca. 180.000 Akzessionen (Herkünfte) zugeordnet sind. Neben den wissenschaftlichen Lebenssammlungen mit ca. 22.000 Arten (die zum großen Teil auch Schauflächen darstellen) gibt es reine Schaubereiche im Freiland (Schmuckgärten).

Die ZE ist überwiegend von der öffentlichen Hand abhängig: 87 % der Ausgaben der ZE BGBM werden durch den Zuschuss der FUB gedeckt. Dabei betrugen die Personalkosten 2003 72 % der Gesamtkosten. Die Löhne der Mitarbeiter in der ZE sind meist höher und die Arbeitszeiten niedriger als bei vergleichbaren Beschäftigungen in der Privatwirtschaft, wobei der Vergleich angesichts der divergierenden Tätigkeiten durchaus problematisch ist. Die Altersstruktur der ZE ist durch eine relative Überalterung gegenüber dem Durchschnitt aller Beschäftigten in der Privatwirtschaft gekennzeichnet. Dabei sind die Mitarbeiter aber im Schnitt „zu jung“, als dass größere Einsparungen durch natürliche Fluktuation in den nächsten Jahren zu erwarten sind, und aufgrund der tariflichen Gegebenheiten sind keine betriebsbedingten Kündigungen möglich.

Neben einem Investitionsrückstau, der zu hohen Energie- und Unterhaltskosten führt (ca. 11 % der Gesamtkosten stellen Energie und Wasser dar), gibt es zudem Defizite im Controlling (Kosten- und Leistungsrechnung) sowie hinsichtlich Qualität und Personal. Darüber hinaus sind organisatorische Mängel, wie z. B. autoritäre und ineffiziente Führungsstrukturen, starke Ungleichgewichte in der Arbeitsbelastung einzelner Arbeitnehmer, Informationsdefizite, mangelnde Partizipation der Beschäftigten an Entscheidungen, die ihr unmittelbares Arbeitsumfeld betreffen, zu beobachten. Diese resultieren gleichermaßen aus der typischen Verwaltungsstruktur öffentlicher Einrichtungen und der besonderen Geschichte der Einrichtung.

Seit 2004 befindet sich die ZE BGBM in einem intensiven Prozess der Umstrukturierung. Ausgangspunkt war die Vereinbarung mit dem Präsidium der FUB, den Zuschuss an die ZE von 7,380 Mio. € (in 2003) auf 6,527 Mio. € (in 2009) abzusenken. Unter Berück-

sichtigung der Kostenerhöhungen (Tarifentwicklung, Inflation, Energie etc.) ergibt sich daraus eine notwendige Einsparung von ca. 1,5 Mio. €. Das entspricht einer Reduzierung um 13,5 %. Durch ein extern begleitetes und breit angelegtes Modernisierungsprogramm sollte den genannten Defiziten begegnet werden.

3 Wandelkonzepte

Zur Beantwortung der Frage, wie auf solche Einsparungen reagiert werden soll, müssen die Anforderungen an Wandlungsprozesse mit in Betracht gezogen werden. Je ernsthafter die Rückentwicklung ist und je nachhaltiger die Bewältigung der Krise sein soll, desto wahrscheinlicher wird die Notwendigkeit einer umfassenden Reorganisation der betroffenen Organisation. Der solchen Restrukturierungen zugrunde liegende Prozess muss nach Kieser und Bomke (1995) erstens innovativ sein, da die Lösungen für jede Organisation maßgeschneidert werden müssen. Zweitens ist er hochkomplex und schlecht beherrschbar, weil beispielsweise hierarchie- und abteilungsübergreifend zusammengearbeitet werden muss und zahlreiche Änderungen anstehen. Drittens ist er in einem hohen Maße „politik-behaftet“, weil durch ihn Machtpositionen verändert werden und damit zwangsläufig um Gewinne und Verluste gekämpft wird (Kieser/Bomke 1995, S. 1829).

Um in Reorganisationsprozessen als Veränderungen fördernder oder behindernder Akteur in Erscheinung treten zu können, brauchen die Akteure Macht. Obwohl die abgestufte Verteilung von Entscheidungs- und Anweisungsbefugnissen in Organisationen eine asymmetrische Verteilung von Macht zur Folge hat, verfügen auch Beschäftigte auf unteren Ebenen über ein gewisses Machtpotenzial. Dieses Machtpotenzial ergibt sich aus der Kontrolle einer betrieblich relevanten Ungewissheitszone (Crozier/Friedberg 1979, S. 17) und stützt sich im Wesentlichen auf drei Machtquellen: arbeitsbezogenes Erfahrungswissen, arbeitsbezogene Handlungs- und Dispositionsspielräume und innovatorisches Qualifikationspotenzial. In Abhängigkeit von den Interessen und den innerbetrieblichen Handlungskonstellationen können diese Machtpotenziale in Reorganisationsprozessen entweder als Gestaltungs-, Kooperations- oder Stör- bzw. Blockademacht eingesetzt werden (Becke 2002, S. 41 ff).

Dass in Krisensituationen etwas geändert werden muss, ist in Organisationen nur selten umstritten. Die Ziele sowie die Entscheidungen über die im konkreten Einzelfall anzuwendenden Verfahren und Maßnahmen zur Reorganisation sind aber meist in hohem Maße konfliktbehaftet. Dabei verlaufen die Konfliktlinien nicht zwangsläufig zwischen Führung und Belegschaft, sondern können sich auch – in Abhängigkeit von der spezifischen innerbetrieblichen Interessenlage – innerhalb des Managements und/oder zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen herauskristallisieren (Becke 2002, S. 47). In der Reformdiskussion werden für die Umgestaltung des öffentlichen Sektors insbesondere drei Zielrichtungen unterschieden (Hoon 2003, S. 21):

1. Die kontraktive Politik fokussiert auf den Abbau von Organisationseinheiten und Personalbeständen im Sinne eines Downsizings.
2. Die funktionale Privatisierung verlagert die soziale Handlungsverantwortung in den privaten oder Dritten Sektor.

3. Die Binnenrationalisierung will die Modernisierung durch den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten der Reorganisation, der Informationstechnologie, der Budgetierung sowie durch Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling unterstützen.

Hinsichtlich der Gestaltung einer Reorganisation lassen sich unserer Auffassung nach vier Rationalisierungsleitbilder unterscheiden:

1. *Geschäftsprozessoptimierung*: Die Gestaltung der Organisationsstruktur folgt den notwendigen Funktionen; Konzeptentwicklung und Umsetzung erfolgen in der Regel Top Down von der Leitung und dem Lenkungsreis der Reorganisation zu den Mitarbeitern. Die Betroffenen werden erst in einer relativ späten Phase einbezogen.
2. *Organisationsentwicklung*: Die Gestaltung der Funktionen folgt eher den vorhandenen Strukturen; vorhandene formale und informale Strukturen werden stärker berücksichtigt. Sowohl die Konzeptentwicklung als auch die Umsetzung erfolgen eher Bottom up. Die Betroffenen werden im gesamten Prozess einbezogen.
3. *Beteiligungsorientierte Reorganisation*: Strategie und Strukturalternativen werden unter Einbezug der Betroffenen von Experten entwickelt und von den Entscheidungsträgern ausgewählt. Bei der Umsetzungsplanung und bei der Umsetzung arbeiten die Betroffenen gestaltend mit. Die Umsetzung wird – wie auch die Entwicklung von Alternativen am Anfang des Prozesses – extern begleitet.
4. *Spontane Umgestaltung*: Diese ist stärker an den strukturellen Möglichkeiten orientiert. Es fehlt ein umfassendes Konzept. Es gibt jedoch eine Vision und starke institutionelle Akteure. Maßnahmen werden ad hoc geplant und umgesetzt. Folgebereitschaft wird von Fall zu Fall organisiert. Hierbei können auch kurzfristig Vorschläge „von unten“ zum Zuge kommen.

Solche Rationalisierungsleitbilder, die zunächst noch relativ vage und interpretationsoffen sind, können in Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen miteinander konkurrieren. Erst wenn sich ein Leitbild durchgesetzt und etabliert hat, bildet sich eine sozial verbindliche und damit handlungsleitende Interpretation heraus (Becke 2002, S. 47 f.). Die Wahl – oder mikropolitisch betrachtet: „Aushandlung“ – des Restrukturierungstyps ist nach Kieser und Bomke (1995) zentral, da zahlreiche Folgeentscheidungen davon beeinflusst werden.

„Nimmt man den Partizipationsgrad als Kriterium, so bildet die synoptisch-rationale Strategie den einen Pol einer möglichen Skala von Restrukturierungsstrategien und die konsensorientierte Strategie den anderen.“ (Kieser/Bomke 1995, S. 1831)

Die Grundannahme der synoptisch-rationale Strategie ist, dass die Komplexität eines Reorganisationsprozesses beherrschbar ist, da eine Organisation wie eine Maschine repariert werden kann. Nach der Identifizierung der Probleme lässt sich mithilfe von Organisationstheorien eine umfassende „beste“ Lösung ermitteln, die anschließend von der Unternehmensleitung durchgesetzt wird. Da alle Beteiligten rational handeln, kann sich niemand der Rationalität der Gesamtlösung widersetzen. Falls es doch zu Widerstand kommt, müssen im Interesse der Effizienz geeignete Mittel eingesetzt werden, um den Widerstand – der nach dieser Logik nur irrational sein kann – zu überwinden (Kieser/Bomke 1995, S. 1831).

Die Ergebnisse der empirischen Organisationsforschung lassen allerdings berechtigte Zweifel an der Grundannahme der synoptisch-rationalen Strategie zu: Organisationstheorien sind nicht so leistungsfähig, als dass sie die eindeutige Identifikation optimaler Lösungen ermöglichen.

„Aufgrund einer nicht zu bewältigenden Komplexität des Restrukturierungsprozesses ist demzufolge mit nicht intendierten Wirkungen zu rechnen. Widerstand gegen geplante organisatorische Änderungen ist genauso rational oder nicht-rational wie die Planung dieser Restrukturierung selbst. Lösungen sind zwangsläufig immer Stückwerk und können damit ex definitione nicht synoptisch-rational sein.“ (Kieser/Bomke 1995, S. 1832)

Auf dem anderen Pol der Skala der Restrukturierungsstrategien liegen die verständigungsorientierten, auf Konsens bedachten Strategien. Da es aufgrund der hohen Komplexität nicht möglich ist, analytisch-rational eine Lösung zu finden, müssen die Organisationsmitglieder befähigt werden, ihre Probleme selbst zu lösen. Die Führung soll sich im Wesentlichen darauf beschränken, den Prozess in Gang zu halten, der dazu dient, die Probleme gemeinsam zu analysieren und kooperativ eine Lösung zu erarbeiten und umzusetzen. Da die mit Hilfe dieser Strategie gefundenen Lösungen auf einem tragfähigen Konsens der verschiedenen Interessengruppen beruhen, sind sie die unter den gegebenen Umständen relativ besten (Kieser/Bomke 1995, S. 1832 f.).

Eine für geplanten Wandel eingesetzte konsensorientierte Entwicklungsstrategie ist das Konzept der Organisationsentwicklung (French/Bell 1994). Dabei wird unter Verwendung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse ein längerfristiger, organisationsweiter Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und den in ihr tätigen Menschen eingeleitet und unterstützt. Der Prozess beruht auf Erfahrungslernen aller Betroffenen durch direkte Beteiligung und kann daher als normativ-reedukative Veränderungsstrategie verstanden werden, deren Ziel sowohl die Leistungssteigerung der Organisation als auch die Humanisierung der Arbeit ist. Sie stellt ein Problemlösungsmodell dar, dem eine Datensammlung und Diagnose vorausgeht und das die Funktion von Zielsetzung und Planung hervorhebt. Die Organisationsentwicklung betont den Systemcharakter von Organisationen und stellt damit einen ganzheitlichen Ansatz der Veränderung dar (French/Bell 1994, S. 87). Unabhängig von der konkreten Gestaltung der Organisationsentwicklungsprozesse müssen solche Veränderungsprojekte vier idealtypische Phasen (Orientierungs- und Planungsphase, Unfreezing-Phase, Moving-Phase, Refreezing-Phase) durchlaufen, wenn sie erfolgreich sein wollen (Jäckel 2003, S. 647 f.).

Auch bei diesem Konzept sind einige Grundannahmen problematisch. Erstens ist die postulierte Interessenharmonie nicht unbedingt realistisch. Mikropolitik wird von den Beteiligten auch im Rahmen von Organisationsentwicklungsmaßnahmen eingesetzt, wozu beispielsweise gehört, dass Machtverhältnisse sowie Interessenkonflikte verschleiert werden. Zweitens ist Organisationsentwicklung ein voraussetzungsvolles Konzept, dessen Leistungsfähigkeit von zahlreichen Bedingungen abhängt, wie z. B. Vertrauen als wichtiges Element der Organisationskultur, flexible und unbürokratische Strukturen sowie eine langfristige und präventive Ausrichtung der Veränderungsmaßnahmen (Klimecki 1995, S. 1654). Drittens ist der Anspruch auf universelle Einsetzbarkeit zu hinterfragen. Da Organisationsentwicklung auf evolutionäre Veränderungen ausgerichtet ist und eine Refreezing-Phase erfordert, stellt sich die Frage, ob das Konzept für radikale Veränderungen geeignet ist (Klimecki 1995, S. 1661 f.).

Angesichts der Komplexität von Reorganisationsprozessen ist es nicht verwunderlich, dass diese nicht immer von Erfolg gekrönt sind (stellvertretend für viele: Schlese et al. 2003; Brunner-Salten 2003; Schirmer 2000). Insbesondere die Bewältigung von Rückentwicklung von Organisationen geht oftmals mit einer „Verschlankung“ (d. h. mit Personalabbau) einher, was einige nicht intendierte Wirkungen mit sich bringt (Kieser/Bomke 1995, S. 1840 f.). Vor allem in Studien der so genannten Survivor-Forschung wurden zahlreiche – voneinander abhängige und sich gegenseitig verstärkende – negative Folgewirkungen von Personalabbau in Unternehmen der Privatwirtschaft auf drei Ebenen, Individuum, Gruppe und Organisation, identifiziert (Marr/Steiner 2003; Baeckmann 1998):

- *Individuum*: Bereits die Ankündigung von Personalabbauprozessen löst bei den Beschäftigten in der Regel Unsicherheit und Ängste und damit eine erhöhte Stressbelastung aus (Schramm 1992, S. 162). Dies führt oftmals zu einer kurzfristigen Leistungssteigerung und einer Abnahme von Absentismus, hat aber auch die Fluktuation von Leistungsträgern, Widerstand gegen Veränderungen, einen deutlichen Rückgang der Loyalität und Arbeitszufriedenheit sowie einen Verlust an Vertrauen und Commitment zur Folge (Benz 2002).
- *Gruppe*: Personalabbauprozesse verursachen vermehrtes Konfliktverhalten, das sich entweder solidarisch gegen die (vermeintlich) Verantwortlichen richtet oder zu einem ausgeprägteren Wettbewerbsverhalten gegenüber Kollegen und/oder anderen Gruppen führt (Schramm 1992, S. 134 ff.). Durch den Ab- und Umbau von Personal werden zudem formelle und informelle Beziehungsgeflechte und Informationsnetzwerke gestört, wodurch sich vorübergehend die Zusammenarbeit verschlechtert, weil diese neu ausgehandelt und definiert werden müssen.
- *Organisation*: Aufbau- und Ablauforganisation müssen an die veränderten Personalkapazitäten angepasst werden; dadurch ergeben sich sowohl Verbesserungspotenziale (flachere Hierarchien, erweiterte Handlungsspielräume) als auch vermehrte Belastungen (Arbeitsverdichtung, höhere Beanspruchungen) und Störungen in den eingespielten Betriebsabläufen. Das Entscheidungsverhalten wird in Zeiten der Krise oftmals durch den Rückgriff auf – vermeintlich Orientierung und Sicherheit gebendes – autoritäres, formalisiertes Führungsverhalten und die Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Hierarchieebenen beeinflusst. Das führt meist zu kurzfristiger Problemorientierung und zu einer Einschränkung der Partizipation (Marr/Steiner 2003, S. 52 ff.).

Viele dieser Phänomene treten auch als Folge von Veränderungsprozessen im öffentlichen Sektor auf, auch wenn Ahlers (2004) relativiert:

„Nicht Angst vor Arbeitsplatzverlust dominiert das Arbeitsleben der Beschäftigten im öffentlichen Dienst – so wie dies in der Privatwirtschaft der Fall ist –, sondern die Frage, wie das unter den Bedingungen viel zu knapper Haushaltskassen verbleibende Personal die Arbeit fachgerecht und unter humanen Bedingungen ausführen soll.“ (Ahlers 2004, S. 83)

4 Die Reorganisation in der ZE BGBM

Die aufgrund der Absenkung des Zuschusses notwendigen Einsparungen sollten hauptsächlich durch eine Kombination von Stellenabbau und formaler Privatisierung sowie eine Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation an die veränderten Bedingungen erreicht werden. Die Haushaltskonsolidierung und Reorganisation sollte in vier Phasen erfolgen:

1. Phase: Stellenabbau und Fremdvergabe von Leistungen sowie Restrukturierung des öffentlich-rechtlichen Bereiches
2. Phase: Überführung der Fremdvergaben in eine Betriebsgesellschaft
3. Phase: Insourcing, d. h. Rückholung bereits fremd vergebener Leistungen in die Betriebsgesellschaft
4. Phase: Outsourcing, d. h. formale Privatisierung weiterer Leistungen

Zwischen 2003 und 2006 wurden im öffentlich-rechtlichen Bereich 35 Stellen (von 117 in 2003) abgebaut und die Aufbauorganisation neu strukturiert (in ein Cost Center Garten, die Gartenwissenschaft und den Servicebereich). Die erreichten Einsparungen betrugen bis Ende 2006 922 T€. Hierin ist die Fremdvergabe von Leistungen enthalten. Durch die Überführung dieser Fremdvergabe in eine Betriebsgesellschaft (in Eigentum der FUB) in 2007 und die Übernahme weiterer Aufgaben sollen sich die Einsparungen noch auf ca. 1,2 Mio. erhöhen. Eine Besonderheit ist dabei der Servicebereich. In ihm arbeiten öffentlich-rechtliche Beschäftigte mit den Werkvertragsarbeitnehmern des privatisierten Bereiches unter einer Leitung zusammen. Er bildet gewissermaßen den Kern des geplanten Gemeinschaftsbetriebes (Betriebsgesellschaft und Cost Center Garten). Der Rest der notwendigen Einsparungen soll u. a. durch die Erhöhung der Einnahmen und Energieeffizienzmaßnahmen erreicht werden. Das Einsparungspotenzial ist also beträchtlich, kann in vollem Umfang aber nur erreicht werden, wenn nur geringe Transaktionskosten, z. B. durch Qualitäts- und Koordinationsprobleme, anfallen.

Zurzeit befindet sich die ZE BGBM in der zweiten Phase. In Phase eins wurde das Forschungs- und Entwicklungsprojekt „Beteiligungsorientierte Veränderung der Arbeitsorganisation und der betriebsinternen Kommunikation in drei Bereichen der Zentraleinrichtung BGBM Berlin“ als flankierende Maßnahme zur Bewältigung des dort notwendig gewordenen Personalabbaus initiiert. Es sollte insbesondere die notwendige Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation der Abteilung I des BGBM unterstützen, um die oben erwähnten negativen Folgen, wie z. B. Motivationsverluste, zu vermeiden, und war damit ein kleiner Baustein des gesamten Reorganisationsprozesses.

Die Projektsteuerung für die Restrukturierung des öffentlich-rechtlichen Bereichs wurde von einer Lenkungsgruppe übernommen, die sich bis Anfang 2005 aus folgenden Teilnehmern zusammensetzen sollte: dem Verwaltungsleiter, dem Abteilungsleiter, dem technischen Leiter, dem Unternehmensberater, dem Projektleiter und der Projektmitarbeiterin (an einer Sitzung nahm auch der leitende Direktor des BGBM teil). Nach Inkraftsetzung eines neuen Organigramms am 01.01.2005 und dem Beginn der Umsetzungsphase änderte sich die Zusammensetzung: Der Verwaltungsleiter nahm nicht mehr teil, ein Gärtnermeister und zwei Vertreter des Personalrats kamen hinzu.

Ursprünglich sollte zunächst eine umfassende Ist-Analyse durchgeführt werden, da detaillierte Unterlagen zur bisherigen Arbeitsorganisation und zum Umfang der Arbeit (z. B. Stellenbeschreibungen, Stundenzettel) nicht oder nur skizzenhaft vorhanden waren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten den Betroffenen vorgestellt und anschließend mit ihnen gemeinsam Gestaltungsvorschläge erarbeitet werden, um die neue Aufbau- und Ablauforganisation weitgehend ergebnisoffenen und beteiligungsorientiert zu entwickeln. Dieses – an einem Organisationsentwicklungsprozess orientierte – Vorgehen wurde auf Wunsch der Führungskräfte im Rahmen der Lenkungsgruppensitzung geändert. Das neue Organigramm wurde am Anfang des Prozesses festgelegt, um den Rahmen für die spätere Beteiligung der Mitarbeiter abzustecken.

Nach der Erarbeitung des Organigramms „unter Ausschluss der Betriebsöffentlichkeit“ wurde der Entwurf allen Mitarbeitern in nach Meisterbereichen organisierten Workshops vorgestellt und besprochen. Die dabei deutlich zutage tretenden Widerstände gegen die geplanten Änderungen wurden nicht wie angekündigt in weiteren Workshops bearbeitet. Stattdessen wurde das neue Organigramm (und damit auch die neue Ablauforganisation) vom leitenden Direktor „planmäßig“ in Kraft gesetzt. Die damit verbundenen Personalentscheidungen (insbesondere die z. T. nicht angekündigten Umsetzungen in den Servicebereich) lösten erwartungsgemäß Unruhe und Unmut im gärtnerischen Bereich aus. Die in der Umsetzungsphase gemachten Hilfsangebote zur Initiierung der neuen Aufbau- und Ablauforganisation wurden nur zum Teil in Anspruch genommen.

Als Zwischenfazit konnte unserer Ansicht nach Ende 2006 resümiert werden, dass die Reorganisation auf der sachlichen Ebene (Einsparungen, Organigramm, Arbeitsorganisation etc.) Fortschritte gemacht, aber der Lernprozess auf der psychologischen Ebene nicht Schritt gehalten hat. Dadurch entsteht ein für komplexe Veränderungssituationen nicht untypisches Phänomen, das Vahs und Leiser (2003) „Realitätslücke“ nennen.

Wie nachhaltig die Fortschritte auf der sachlichen Ebene sind und welche Folgewirkungen der Reorganisationsprozess beispielsweise auf Motivation, Commitment und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter hat, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer abschätzen. Da sich Veränderungen vor allem auch in den Köpfen der Beschäftigten abspielen, muss in jedem Fall die psychologische Ebene mitentwickelt werden. Wenn es den Führungskräften nicht gelingt, dieses Problem gemeinsam mit der Belegschaft zu lösen, könnte auch das reibungslose Funktionieren des zukünftigen Gemeinschaftsbetriebs gefährdet sein.

Zur Klärung der Frage, wie es zu dieser „Realitätslücke“ – und damit zu drohenden Nachhaltigkeitsdefiziten – kommen konnte, werden wir im Folgenden den Reorganisationsprozess innerhalb der Projektlaufzeit analysieren. Als Erklärungsansatz beziehen wir uns vor allem auf das Konzept der betrieblichen Rationalisierungsmuster.

5 Das betriebliche Rationalisierungsmuster und seine Folgen

Bevor wir zur Analyse des Prozesses kommen, wollen wir zunächst die wichtigsten Akteure bzw. Akteursgruppen und ihre Machtpotenziale skizzieren. Aufgrund der formalen Entscheidungs- und Anweisungsbefugnisse ist die Macht auch in unserem Fallbeispiel asymmetrisch verteilt. Innerhalb der Zentraleinrichtung hat der leitende Direktor, dem die all-

gemeine Verwaltung und vier Abteilungsleiter untergeordnet sind, die Organisationshoheit. Das Machtpotenzial des Topmanagements wird noch durch den Einsatz des Unternehmensberaters gestärkt, der direkt vom Kanzler finanziert wird, ihm gegenüber rechen-schaftspflichtig und damit potenziell mit Kooperationsmacht ausgestattet ist. Er begleitet und gestaltet den gesamten Reorganisationsprozess seit Jahren mit. Das Machtpotenzial des mittleren Managements der Abt. I ergibt sich ebenfalls aus den formalen Entscheidungs- und Anweisungsbefugnissen sowie aus dem jeweiligen Erfahrungswissen; seine Gestaltungs-macht ist jedoch durch die Machtfülle des leitenden Direktors und die langen und umständlichen Dienstwege bis zur Verwaltung der FUB (z. B. in Personalfragen) eingeschränkt. Das ebenfalls vom Kanzler finanzierte wissenschaftliche Begleitprojekt verfügte potenziell über Experten- und damit auch Gestaltungsmacht, die aber ohne formale Macht nur per Überzeugung oder in Kooperation mit mächtigeren Akteuren wirksam werden konnte.

Aufgrund der Artenvielfalt ist das gärtnerische Personal im BGBM hoch spezialisiert. Dies schlägt sich auch in der Aufbau- und Ablauforganisation nieder. So beruht die Abteilungsgliederung der Abt. I (Garten) des BGBM – historisch gewachsen – auf einer Einteilung nach Flächen und taxonomischen, d. h. systematischen Gruppen. Die Meisterbereiche (Pflanzengeographie, Arboretum, Erhaltungs- und Wissenschaftskulturen, Warmhäuser, Kalthäuser) wiederum sind in Reviere untergliedert, die jeweils von einem Reviergärtner geleitet werden. Der Reviergärtner wurde im Revier mindestens von einem Gärtner sowie je nach Arbeitsumfang von anderen Hilfskräften (z. B. Gartenarbeitern, Zivildienstleistenden) unterstützt. Daraus ergab sich ein vergleichsweise großes Machtpotenzial, da die Ungewissheitszonen, die die Beschäftigten durch ihr organisatorisches und fachliches Erfahrungswissen beherrschen, umfangreich sind. Dies gilt insbesondere für die Reviergärtner, die bisher sowohl Fachexperten als auch Vorarbeiter waren. Wie diese Machtpotenziale im Reorganisationsprozess eingesetzt werden (können), hängt u. a. von den Partizipationsmöglichkeiten ab.

Die Macht der Personalvertretung (hier: örtlicher Personalrat und Gesamtpersonalrat der FUB) speist sich zum einen aus den formalen Rechten, die das Personalvertretungsgesetz ihr zubilligt, zum anderen aber auch aus dem individuellen Machtpotenzial ihrer Mitglieder. Das formale Machtpotenzial kann allerdings nur wirksam werden, wenn die Rechte entweder automatisch gewährt oder eingeklagt werden. Ob der Personalrat auch Gestaltungsmacht hat, hängt – Motivation vorausgesetzt – zum einen von seinen fachlichen und methodischen Kompetenzen zur Mitgestaltung von Reorganisationsprozessen, als auch von den Gelegenheiten, diese Kompetenzen einbringen zu können, sowie von Koalitionen mit anderen mächtigen Akteuren oder Akteursgruppen ab.

Schon zu Beginn des Reorganisationsprozesses wurde mit der von den Führungskräften der ZE getroffenen Entscheidung weder den Personalrat (Grund: wenig konstruktive Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Personalrat) noch die Mitarbeiter (Grund: zu lange Diskussionen) in der Lenkungsgruppe und damit der Festlegung der Aufbauorganisation zu beteiligen, Tatsachen geschaffen und Signale gesetzt. Obwohl der Personalrat von Projektseite, anfangs auch vom Unternehmensberater, regelmäßig über den Stand der Dinge informiert wurde, konnte damit nicht die Teilnahme an der Lenkungsgruppe (d. h. an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen) sowie die Mitwirkung auf dem formalen Dienstweg ersetzt werden. Mit der Festlegung der Aufbauorganisation war der Handlungs- und Entscheidungsspielraum für die Ablauforganisation von vornherein eingeengt.

Die Entscheidungen machten deutlich, dass sich die Rationalisierungsleitbilder u. a. hinsichtlich des Beteiligungsgrades unterschieden. Während das Vorgehen im Rahmen des Begleitprojekts am Konzept der Organisationsentwicklung orientiert war, zeichnete sich ab, dass die Führungskräfte eher ein Vorgehen im Sinne einer Geschäftsprozessoptimierung präferierten.

Allerdings zeigte sich während der Erarbeitung des neuen Organigramms und der damit verbundenen Diskussionen, die im Rahmen der Lenkungsgruppensitzungen z. T. sehr kontrovers geführt wurden, dass auch die Führungskräfte kein einheitliches Rationalisierungsleitbild hatten. Zunächst wurde versucht, die nach dem Stellenabbau verbleibenden Mitarbeitern auf die vorhandenen Reviere und Arbeitsbereiche zu verteilen. Danach wurde beschlossen, die Aufgaben der Techniker und Betriebsschlosser fremd zu vergeben. Anschließend einigte man sich nach langem Ringen auf fünf Meisterbereiche bzw. Meisterbereichen vergleichbare Säulen im Organigramm (eine davon Service) und einen vom gärtnerischen Bereich getrennten Wissenschaftsbereich, der direkt dem Abteilungsleiter untersteht. Schließlich wurde trotz massiver Proteste der Gartenleitung entschieden, dass der Servicebereich zwar unter der Fachaufsicht des Leiters des Cost Centers Garten stehen soll, dieser aber aus arbeitsrechtlichen Gründen keine operative Weisungsbefugnis mehr über die dort arbeitenden Mitarbeiter haben kann. Während die disziplinarische Befugnis beim Verwaltungsleiter der ZE BGBM verblieb, wurde die operative Weisungsbefugnis an die Fremdfirma übertragen.

Es ergeben sich durch die Reorganisation Veränderungen in den Einflussbereichen der Führungskräfte. So werden beispielsweise mit der Zunahme der Fremdvergaben nicht nur die Kosten gesenkt, sondern auch der direkte Einfluss der Verwaltung auf den gärtnerischen Bereich vergrößert und der Einfluss der Gartenleitung verkleinert. Zur Durchsetzung der eigenen Interessen wurde zum einen die Kooperation mit mächtigeren Akteuren gesucht, zum anderen wurden auch die Workshops und Besprechungen mit den Beschäftigten mehr oder weniger als machtpolitische Arenen genutzt.

Im Rahmen der Workshops wurden den Beschäftigten Ende 2004 die Ergebnisse der parallel zur Erarbeitung der neuen Aufbauorganisation durchgeführten Ist-Analyse sowie der aktuellste Organigrammentwurf vorgestellt und mit ihnen besprochen. Im Anschluss daran sollten Vorschläge zur Reorganisation der Arbeitsorganisation diskutiert werden. Obwohl die Workshops, insbesondere die hierarchieübergreifende Kommunikation, als positiv bewertet wurden, erbrachten die abschließenden Meinungsbilder fast unisono das Fazit, dass an der vertrauten Arbeitsorganisation nichts geändert werden soll. Diese nicht untypischen Reaktionen beschreibt Staehle (1999) so:

„Die meisten Organisationsmitglieder reagieren auf Veränderungen einer vertrauten Umgebung als Folge von Entscheidungen mit Desorientierung und werden dadurch teilweise stark verunsichert. Die Konfrontation mit neuen Anforderungen oder Bedingungen setzt selbst bei optimistischer Abschätzung individueller Innovationsbereitschaft Abwehrmechanismen in Gang. Diese bestehen zumeist darin, an dem Bestehenden festzuhalten, obgleich vorangegangene Kritik am Ist-Zustand Veränderungswünsche deutlich gemacht hat.“ (Staehle 1999, S. 536)

Was bei dieser Beschreibung fehlt, ist die Begründung, warum dies so ist. Eine Ursache könnte sein, dass Beschäftigte schon seit einigen Jahren die Erfahrung machen: „Veränderungen bedeuten Verschlechterungen“.

Mit einem weiteren Erklärungsansatz, der machtpolitischen Perspektive, lässt sich der Widerstand vieler Mitarbeiter einordnen. Friedberg (2003), der Partizipation als politischen Prozess betrachtet, weist darauf hin, dass diese für die Beschäftigte nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken mit sich bringt. Partizipatives Handeln ist risikoreich, weil es erfordert, Kritik- und Widerstandsfähigkeit abzuschwächen und gleichzeitig Fachwissen, Kunstgriffe, Arrangements und Geheimnisse offen auf den Tisch zu legen. „Sich zu beteiligen“ bedeutet auch, sich auf Lösungen festzulegen, die gemeinsam gefunden und erarbeitet werden. Beschäftigte werden sich derart nur engagieren, wenn sie gewisse Garantien erhalten und wenn sie das Gefühl haben, dass sich das Ganze für sie lohnt (Friedberg 2003, S. 120).

Da in unserem Fallbeispiel weder die Beschäftigten selbst noch ihre Interessenvertretung bis zu diesem Zeitpunkt die Gelegenheit hatten, Gestaltungsmacht auszuüben, und dies wahrscheinlich auch für die Zukunft nicht erwarteten, versuchten sie jetzt offensichtlich Blockademacht auszuüben. Auf der motivationalen Ebene fühlten sich viele Mitarbeiter durch die Sparvorgaben von Anfang an als Opfer einer übergeordneten Instanz, und auf der organisationalen Ebene war die Verteilmasse für die Kompensation von Verlusten gering. In dieser Situation fielen Gerüchte auf fruchtbaren Boden und wurden für manche Beschäftigte zur Überzeugung, dass nämlich die Reorganisation (wahlweise: das Projekt) nur gemacht werde, um die Vorarbeiterzulagen zu kürzen.

Mit der Entscheidung der ZE, den eigenen Personalbestand auf eine möglichst kleine (qualifizierte) Stammebelegschaft für die wissenschaftlichen Lebenssammlungen zu reduzieren und die Serviceaufgaben fremd zu vergeben, wurden vor allem zwei Ziele verfolgt: die Personalkosten zu senken und die Flexibilität zu erhöhen. Neben diesen intendierten Effekten können bei Teilprivatisierungen auch negative personalwirtschaftliche Wirkungen eintreten, und zwar dann, wenn sich die Beschäftigten aus dem Fremdpersonal und aus der Stammebelegschaft miteinander vergleichen und den einen dadurch ihre schlechteren Arbeitsbedingungen bewusst werden und den anderen die Konkurrenzsituation, in der sie sich befinden. Das kann auf beiden Seiten zu Unzufriedenheit führen und Wissenstransferprobleme, Leistungsrückgang, Qualitätsverschlechterungen und steigenden Kontrollaufwand zur Folge haben (Nienhüser/Baumhus 2002, S. 62 f.). Bei den Mitarbeitern im Cost Center Garten konnten drei verschiedene Reaktionsweisen beobachtet werden. Während die einen mit den Mitarbeitern des Servicebereichs in eine Art Wettbewerb hinsichtlich Qualität und Quantität der Arbeit traten, versuchten die anderen entweder, möglichst viele Aufgaben zur eigenen Entlastung an den Servicebereich abzugeben, oder sie reagierten mit Widerstand auf die Neuerungen.

Unter anderem könnte dabei der von Nienhüser und Baumhus (2002) beschriebene „subtile Droheffekt“ von Fremdpersonaleinsatz eine Rolle gespielt haben. Da die Größe einer Belegschaft keine fixe, den Arbeitnehmern/innen bekannte Größe ist und einzelne Arbeitstätigkeiten, Arbeitskräfte oder Unternehmensbereiche prinzipiell immer disponibel sind, schwebt die permanente Bedrohung, als nächstes durch Fremdpersonal ersetzt zu werden, über vielen Stammarbeitnehmern (Nienhüser/Baumhus 2002, S. 83 f.). Dieser Effekt scheint unserer Ansicht nach auch bei einigen Beschäftigten der Abteilung I wirksam geworden zu sein. Das könnte zu einem tiefen Misstrauen gegen den gesamten Reorganisationsprozess geführt und sich negativ auf die Kooperationsbereitschaft ausgewirkt haben. Obwohl das misstrauische Beobachten der „Konkurrenz“ auf beiden Seiten eine große Rolle spielte, gab es aber auch kollegiale Solidarisierungsansätze und positive Beispiele für funktionierende fachliche Zusammenarbeit.

Trotz des Widerstands gegen den Veränderungsprozess setzten die Entscheidungsträger, die die synoptisch-rationale Strategie verfolgten, die neue Aufbau- und Ablauforganisation in Kraft. Wie zu erwarten, entwickelte sich in der Umsetzungsphase erneut erheblicher, hierarchieübergreifender Widerstand. So weist Staehle (1999) darauf hin, dass Widerstand eine selbstverständliche Begleiterscheinung von Wandel sei und zitiert Lawrence, der schon 1954 davor warnte, Widerstand als etwas zu betrachten, das sofort überwunden werden müsse. Widerstand sei vielmehr ein nützliches Warnsignal analog dem Schmerz im menschlichen Organismus. In beiden Fällen müsse die „Therapie“ an den Ursachen ansetzen (Staehle 1999, S. 980 f.). Für Widerstand gegen Wandel lassen sich in der Literatur verschiedene Gründe finden, die auch in unserem Fallbeispiel eine mehr oder minder große Rolle gespielt haben (Robbins 2001, S. 635 f.).

Auch in der ZE lösten der Personalabbau und die Fremdvergaben Ängste und Unsicherheiten bei den Beschäftigten aus. Die widersprüchlichen Aussagen hinsichtlich des Ausmaßes und der Ziele der Reorganisation beförderten die selektive Informationsverarbeitung und das Entstehen falscher Erwartungen. Nicht zu unterschätzen sind die Grenzen, die jahrelange Gewohnheiten und angelernte, weil in der Vergangenheit bewährte, Sichtweisen den Akteuren setzen. Insbesondere bei den Reviergärtnern spielen aber auch wirtschaftliche Faktoren eine Rolle, da der Wegfall der Vorarbeiterzulagen eine nicht unerhebliche Gehaltseinbuße (9 % bzw. 12 %) bedeutet. Die neue Aufbau- und Ablauforganisation gefährdet zudem sowohl bestehende Machtbeziehungen und bisher gültige Gruppennormen in den Arbeitsgruppen als auch den Erhalt und die Kontrolle der bisherigen Ungewissheitszonen und damit das Machtpotenzial vieler Akteure. Last but not least bewirken alle bisher stabilitätssichernden Mechanismen eine strukturelle Trägheit, die als Gegengewicht zum Wandel fungiert.

Neben diesen Gründen kann der Widerstand auch als mikropolitische Taktik interpretiert werden, mit dem die Mitarbeiter ihren Unmut über die für sie nicht zufriedenstellende Zielrichtung und Gestaltung des Reorganisationsprozesses ausdrücken. Wer das Gefühl hat, dass seine Interessen und Bedürfnisse nicht berücksichtigt werden, kann auf die Idee kommen, die Top down beschlossenen und in Kraft gesetzten Beschlüsse anderweitig zu unterlaufen.

So führt Dick (1992) aus, dass es situative Bedingungen gebe, die einen idealen Nährboden für mikropolitisch Handeln bilden: Abhängigkeiten im Arbeitsprozess und die damit verbundenen Koordinationsprobleme, Mehrdeutigkeiten, Inkonsistenz und Intransparenz von Zielen, (Rollen-)Anforderungen und Situationsdefinitionen sowie die aus der Knappheit begehrtter Ressourcen erwachsende Konkurrenzsituation (Dick 1992, S. 13). Fast alle dieser Bedingungen treffen in unserem Fallbeispiel zu: Die verschiedenen Bereiche sind voneinander abhängig; die Reorganisation hat viele Koordinationsprobleme verursacht; die konkreten Reorganisationsziele waren sowohl unklar als auch umstritten, und die zu verteilenden Ressourcen sind mehr als knapp.

Da Betroffene, die nachteilige Auswirkungen auf ihre Stellen bzw. Abteilungen erwarten, dazu tendieren mikropolitische Aktivitäten zu entwickeln, um diese zumindest abzufedern, hängt der Erfolg von Reorganisationsprozessen ganz wesentlich von der erfolgreichen Bewältigung solcher Konflikte ab. Viele Restrukturierungsprozesse kommen aufgrund der hochgradigen Komplexität und der sich gegenseitig paralysierenden politischen Kräfte gar nicht richtig in Gang, sondern versanden, werden abgebrochen oder erbringen unbefriedigende Ergebnisse (Kieser/Bomke 1995, S. 1829 f.). Zur Reduzierung von Reibungsver-

lusten ist es sinnvoll, „Gewinner-Verlierer-Spiele“ durch „Gewinner-Gewinner-Spiele“ bzw. „Gewinner-Entschädigten-Spiele“ zu ersetzen, um damit eine Entkoppelung von unternehmensnotwendigen Veränderungen und persönlicher Betroffenheit zu bewirken (Kieser/Bomke 1995, S. 1841).

Nach Robbins (2001) sind in der Organisationsforschung sechs Möglichkeiten zur Überwindung von Widerstand gegen Wandel bekannt (Robbins 2001, S. 637 f.): Information und Kommunikation, Partizipation, Hilfe und Unterstützung, Verhandlungen, Manipulation, Kooptation sowie Zwang. In verschiedenen Phasen der Reorganisation wurden die genannten Möglichkeiten in unterschiedlicher Intensität von den Akteuren bzw. Akteursgruppen eingesetzt. Aus Sicht der Führungskräfte wurde relativ viel Zeit in die Information über den Stand der Reorganisation und die Kommunikation von schon gefällten Entscheidungen investiert. Da allerdings in vielen Punkten keine Einigkeit über Ausmaß und Zielrichtung der Veränderungen erzielt wurde, konnten sich die Mitarbeiter z. T. aussuchen, welche Botschaften sie hören bzw. verstehen wollten. Während der Entscheidungsfindung wurde hingegen (um keine Unruhe auszulösen: so die Begründung der Führungskräfte) eher wenig kommuniziert, was die Gerüchtebildung befördert hat.

Ob es „echte“ Partizipationsmöglichkeiten gegeben hat, ist fraglich. Die Gelegenheiten, die geschaffen wurden, um zumindest die Meinung der Betroffenen und deren Gestaltungsvorschläge zu besprechen, wurden von diesen wenig genutzt. Ein Grund könnte darin liegen, dass die schon in der Analysephase gesammelten, teilweise schon lange gehegten Wünsche der Mitarbeiter zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Qualität der Arbeit (wieder) nicht umgesetzt wurden. Auf diese Weise wurde versäumt, mit kleinen ersten Erfolgen die Motivation des gärtnerischen Personals für eine Beteiligung zu befördern. Schlimmer noch: Es wurde wahrscheinlich sogar die Meinung bestärkt, dass die Führungskräfte nicht wirklich an einer Verbesserung der Situation der Mitarbeiter interessiert sind, sondern lediglich Einsparungspotenzial ausmachen wollten.

Größere Verhandlungen zur Überwindung von Widerstand gab es unseres Wissens mit den Technikern, die durch die Reorganisation ihre Schichtzulagen verloren haben und bis auf eine Ausnahme inzwischen in anderen Bereichen der FUB arbeiten, sowie nach dem Einschalten des Gesamtpersonalrats mit den Reviergärtnern, denen die Vorarbeiterzulagen gekündigt wurden.

Des Weiteren kann die Art und Weise, wie kommuniziert wurde, d. h. wie Sachverhalte von den einzelnen Interessengruppen dargestellt bzw. welche Informationen hervorgehoben oder weggelassen wurden, als Manipulations- bzw. Kooptationsversuch gewertet werden. Wie schon erwähnt, können die Inkraftsetzung des Organigramms und die damit verbundenen Personalentscheidungen sicher als Zwangsstrategie zur Überwindung des Widerstands gegen den Wandel (vielleicht auch als Ignorieren desselben) interpretiert werden.

6 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aufgrund der Handlungskonstellationen de facto eine Geschäftsprozessoptimierung mit wenig Partizipationsmöglichkeiten stattgefunden hat. In diesem Rahmen war die Beteiligung der Mitarbeiter letztlich eher Mittel zum Zweck. Ermöglicht wurde dies durch die betrieblichen Machtkonstellationen. Wäh-

rend die Führungskräfte vor der Reorganisation zwar qua Stellung ein großes formales Machtpotenzial besaßen, waren sie dennoch in ihrer Gestaltungsmacht durch die tarifrechtlichen Regelungen des öffentlichen Sektors sowie die vergleichsweise großen Ungewissheitszonen, die das gärtnerische Personal kontrolliert, eingeschränkt. Durch den Präsidiumsbeschluss, die Zuschüsse abzusenken, wurden die Entscheidungsträger zwar unter Handlungsdruck gesetzt, sie bekamen aber gleichzeitig Unterstützung durch mächtigere Akteure (den Kanzler und den Unternehmensberater). Gegenüber diesen verfügen die Beschäftigten über weniger Macht.

Die im öffentlichen Sektor inzwischen weitverbreitete und damit legitime Lösung, Teile der ZE BGBM zu privatisieren und die Stammbesellschaft zu verkleinern, hat für diese Akteursgruppe einige Vorteile: Erstens können damit Einsparungen erreicht werden, zweitens können die bisher bindenden tarifvertraglichen Regelungen umgangen werden, drittens kann über die Vertragsgestaltung direkt Einfluss auf die Fremdfirma genommen und damit die eigene Machtbasis vergrößert werden, und viertens verkleinern sich die Ungewissheitszonen und damit die Macht anderer Akteure.

Damit wird der Reorganisationsprozess fast automatisch zu einer Bedrohung für das gärtnerische Personal. Obwohl diese Akteursgruppe aufgrund der Einmaligkeit vieler Pflanzen und des spezialisierten fachlichen und organisatorischen Erfahrungswissens – das in den meisten Fällen noch kein objektiviertes Planungswissen ist – einige Handlungsspielräume und ein vergleichsweise großes Machtpotenzial besitzt, beschränkt sich deren Einfluss auf ihren unmittelbaren Arbeitsbereich. Dieser Einflussbereich wurde im Zuge der Reorganisation durch die Fremdvergaben und den Personalabbau z. T. massiv geschmälert und/oder gestört. Darüber hinaus wurde befürchtet, dass die mit der neuen Arbeitsorganisation verbundenen technisch-organisatorischen Maßnahmen – vielleicht auch schon die im Rahmen der Ist-Analyse erhobenen Daten – vor allem dazu dienen, das exklusive Erfahrungswissen in objektivierbares Planungswissen zu transformieren und damit ebenfalls den Management- und Planungsprozessen zugänglich zu machen. In Anbetracht dieser Bedrohungen und in Ermangelung von Partizipationsmöglichkeiten ist Widerstand aus Sicht der Beschäftigten eine fast logische Konsequenz. Da weder die Beschäftigten noch ihre Interessenvertretung spürbare Gestaltungsmacht ausüben konnten, könnten sie versucht sein, via Blockademacht zumindest ihre Besitzstände zu wahren.

Unserer Meinung nach wurden diese Widerstände – als selbstverständliche Begleiterscheinung von Wandel und als Warnsignal – von den Führungskräften nicht als Chance genutzt. Das liegt zum Teil wahrscheinlich an der eher synoptisch-rationalen Reorganisationsstrategie, nach deren Logik Widerstand irrational ist bzw. als Störfaktor betrachtet wird und überwunden werden muss. Damit wurde es bisher vielfach versäumt „Gewinner-Verlierer-Spiele“ frühzeitig durch „Gewinner-Gewinner-Spiele“ bzw. „Gewinner-Entschädigten-Spiele“ zu ersetzen, um Reibungsverluste zu minimieren. Das – neben den Einsparungen – wichtigste Reorganisationsziel, die Qualität bei sinkenden Kosten zu sichern, kann langfristig nur erreicht werden, wenn alle Mitarbeiter des zukünftigen Gemeinschaftsbetriebs motiviert werden können und bereit sind zu kooperieren.

Literatur

- Ahlers, Elke, 2004: Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? In: WSI Mitteilungen, 57. Jg., Heft 2, S. 78-83.
- Baackmann, Susanne von, 1998: Downsizing – Zwischen unternehmerischer Notwendigkeit und individueller Katastrophe. München/Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Becke, Guido, 2002: Wandel betrieblicher Rationalisierungsmuster durch Mitarbeiterbeteiligung – Eine figurationssoziologische Fallstudie aus dem Dienstleistungsbereich. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Benz, Dorothea, 2002: Motivation und Befinden bei betrieblichen Veränderungen. Weinheim/Basel: Beltz.
- Bogumil, Jörg; Kibler, Leo, 1998: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, Dietrich; Conrad, Peter; Schreyögg, Georg (Hg.): New Public Management. Berlin/New York: De Gruyter, S. 123-149.
- Budäus, Dietrich, 2003: Public Management – Grundlagen für die Reform des öffentlichen Sektors aus ökonomischer Sicht. In: Küting, Karlheinz; Noack, Christoph (Hg.): Der große BWL-Führer. Frankfurt a.M.: F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen, S. 327-333.
- Brunner-Salten, Rolf, 2003: Handbuch Public Change Management. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Crozier, Michel; Friedberg, Erhard, 1979: Macht und Organisation. Berlin: Athenäum Verlag.
- Dick, Petra, 1992: Personalentwicklung aus mikropolitischer Perspektive: Mikropolitik und Sozialisation. Dissertation, Universität Augsburg.
- Eichhorn, Peter, 2003: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public und Non-Profit Management zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Küting, Karlheinz; Noack, Christoph (Hg.): Der große BWL-Führer. Frankfurt a.M.: F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen, S. 334-341.
- French, Wendell L.; Bell jr., Cecil H., 1994: Organisationsentwicklung. Sozialwissenschaftliche Strategien zur Organisationsveränderung. 4. Aufl. Bern [u.a.]: Verlag Paul Haupt.
- Friedberg, Erhard, 2003: Macht und Veränderung in Organisationen. In: Unternehmensreorganisation und Arbeitnehmer-Interessenvertretung. Wien: ÖGB Verlag, S. 101-132.
- Hoon, Christina, 2003: Reformen öffentlicher Verwaltungen. Ein Beitrag zur Strategieprozessforschung. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Jäckel, Harald, 2003: Organisationsentwicklung für Führungskräfte. In: Rosenstiel, Lutz von; Regent, Erika; Domsch, Michel (Hg.): Führung von Mitarbeitern. 5. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 639-649.
- Kieser, Alfred; Bomke, Paul, 1995: Führung bei Restrukturierung. In: Kieser, Alfred (Hg.): Handwörterbuch der Führung. 2. neu gest. und erg. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 1829-1843.

- Klimecki, Rüdiger, 1995: Organisationsentwicklung und Führung. In: Kieser, Alfred (Hg.): Handwörterbuch der Führung. 2. neu gest. und erg. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 1652-1664.
- Küpper, Willi; Ortmann, Günther (Hg.), 1992: Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. durchges. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Marr, Rainer; Steiner, Karin, 2003: Personalabbau in deutschen Unternehmen. Empirische Ergebnisse zu Ursachen, Instrumenten und Folgewirkungen. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Murray, Victor V., 1995: Rückentwicklung von Organisation und Führung. In: Kieser, Alfred (Hg.): Handwörterbuch der Führung. 2. neu gest. und erg. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 1843-1858.
- Nienhüser, Werner; Baumhus, Walter, 2002: „Fremd im Betrieb“: Der Einsatz von Fremd-firmenpersonal als Arbeitskräftestrategie. In: Martin, Albert; Nienhüser, Werner (Hg.): Neue Formen der Beschäftigung – neue Personalpolitik? München/Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 61-120.
- Robbins, Stephen P., 2001: Organisation der Unternehmung. 9. Aufl. München: Pearson Studium.
- Schirmer, Frank, 2000: Reorganisationsmanagement: Interessenkonflikte, Koalitionen des Wandels und Reorganisationserfolg. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Schlese, Michael; Schramm, Florian; Pawlik, Andreas, 2003: Beteiligungsorientierte Reorganisation – Ein Konzept der Organisationsberatung. In: Zerres, Michael; Zerres, Christopher (Hg.): Innovative Ansätze einer marktorientierten Unternehmensführung. Stuttgart: Verlag Kohlhammer, S. 286-305.
- Schramm, Florian, 1992: Beschäftigungsunsicherheit: Wie sich die Risiken des Arbeitsmarkts auf die Beschäftigten auswirken. Empirische Analysen in Ost und West. Berlin: edition sigma.
- Schramm, Florian; Reichel, Karin, 2006: Forschungs- und Entwicklungsprojekt BGBM - Beteiligungsorientierte Veränderung der Arbeitsorganisation und der betriebsinternen Kommunikation in drei Bereichen der ZE BGBM der FU Berlin. Unveröffentlichter Projektabschlussbericht.
- Stachle, Wolfgang H., 1999: Management. 8. Aufl. München: Verlag Vahlen.
- Vahs, Dietmar; Leiser, Wolf, 2004: Change Management in schwierigen Zeiten. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Weiss, Vera; Udris, Ivars, 2001: Downsizing und Survivors. In: Arbeit, 10. Jg., Heft 2, S. 103-121.

Dipl.-Psych. Karin Reichel
Universität der Künste Berlin/Zentralinstitut für Weiterbildung
Hardenbergstr. 9a
10632 Berlin
E-Mail-Adresse: organisationsberatung@t-online.de

Karin Reichel (Jahrgang 1965) ist Diplompsychologin. Sie arbeitet als Personal- und Organisationsberaterin und führte unter Leitung von Prof. Schramm ein Projekt zur arbeitswissenschaftlichen Begleitung der Reorganisation des Botanischen Gartens in Berlin durch.

Prof. Dr. Florian Schramm
Universität Hamburg
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Department Wirtschaft und Politik
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
E-Mail-Adresse: florian.schramm@wiso.uni-hamburg.de

Prof. Dr. Florian Schramm (Jahrgang 1964) ist Diplomkaufmann, Professor für Personalwirtschaft an der Universität Hamburg, Zentrum für Personalforschung. Sein wissenschaftlicher Schwerpunkt liegt in der empirischen Personalforschung und in der Schnittstelle von Arbeitsrecht und Personalpolitik. Er verfügt über praktische Erfahrungen im Hochschulcontrolling.

Dr. Michael Schlese
Organisationsberatung Schlese & Co. GmbH
Einemsr. 5
10487 Berlin
E-Mail-Adresse: organisationsberatung@t-online.de

Dr. Michael Schlese (Jahrgang 1964) ist Diplomsoziologe, er ist geschäftsführender Gesellschafter der Organisationsberatung Schlese & Co. GmbH. Sein wissenschaftlicher Schwerpunkt liegt in der empirischen Personal- und Organisationsforschung. Er hat die Leitung der Freien Universität beim Entwurf und der Umsetzung der in diesem Betrag dargestellten Reorganisation beraten.